Current Issue Review

89-4E

REFORMING RETIREMENT SAVING TAX INCENTIVES

RICHARD DOMINGUE
ECONOMICS DIVISION

28 April 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01847/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/89-4E
ISBN 0-660-13325-3

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

REFORMING RETIREMENT SAVING TAX INCENTIVES

ISSUE DEFINITION

The tax treatment of savings in various registered retirement plans is such a complex issue that is difficult for many Canadians to understand. The indecisiveness of recent governments in making the tax system simpler and fairer has only complicated matters. The numerous government second thoughts have sent out false signals and created expectations that led to poor decisions about how to manage savings. This paper defines the different types of retirement saving, reviews past proposals and examines at length the government's latest position on the tax treatment of retirement saving.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Types of Retirement Saving Plans

Since the country's elderly population is increasing every year, it is important to establish a retirement saving system that guarantees financial independence. To achieve this objective, federal and provincial authorities have developed two kinds of saving incentives: the Canada Pension Plan (CPP) and the Quebec Pension Plan (QPP), and a series of tax expenditures favouring certain types of registered retirement saving plans. In 1985 (see Table 1), 11,132,069 members contributed more than $5.7 billion to the Canada and Quebec Pension Plans. That same year, nearly 4.7 million people (or 36.7% of the total labour force) contributed more than $12.5 billion to employer-sponsored pension plans, while 22.7% of the work force contributed $6.672 billion to registered retirement savings plans (RRSPs).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLE 1

COMPARATIVE STATISTICS, 1985

Retirement Program	Number of Members	Percentage of Labour Force	Total Contributions ($000)
CPP/QPP	11,132,069	87.5	5,696,000
Employer-sponsored plans	4,668,381	36.7	12,541,250
RRSP	2,892,892	22.7	6,671,534

Source: Statistics Canada, Pension Plans in Canada - 1986, publication no. 74-401, 1988.

The substantial sums accumulated show clearly why governments are interested in retirement savings plans and have attempted many times to make them fairer, more efficient and easier to administer. In 1987, for example, the federal government established minimum standards for private pension plans with respect to, among other things, the portability or reimbursement of contributions, early retirement, the vesting of benefits and the locking-in of contributions (Pension Benefits Standards Act). To ensure equitable treatment for taxpayers across the country, all of the provinces passed parallel legislation, with the exception of Quebec and Newfoundland. However, Quebec recently announced that it was introducing legislation to ensure a minimum degree of portability for pension contributions.

Retirement savings plans provide a means of deferring the tax payable on the portion of earnings saved and the interest it collects. Putting it another way, earnings set aside for retirement are taxed only when withdrawn, not when they are placed in a plan. At present, the pension plan participant not only sees the real rate of return on his savings increase as a result of tax deferment, he can also count on paying a lower marginal tax rate upon retirement. This reasoning will no longer hold true after tax reform, however, since the number of marginal tax rates

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

will be reduced and officials will tax the consumption of goods and services more heavily.

The tax system favours two major types of retirement saving plans: defined benefit pension plans and defined contribution pension plans (also called money purchase plans). In the first case, the member knows the exact value of his pensions benefits, but not the amount of contributions payable, while in the second case the reverse is true.

Employer-sponsored registered pension plans (RPPs) can fall into either category of retirement savings. Employer and employee RPP contributions for defined contribution plans are limited to 20% of earned income (up to a maximum of $3,500 each).

Defined benefit plans guarantee a specific level of pension benefits based on the number of years of service (flat benefit) or on a percentage of earnings. Specifically, the benefit limit for the year in which payment of pension benefits starts is defined as the lesser of the following two amounts:

a) $1,715 times the number of years of service, up to a maximum of 35 years;

b) 2% of the average best three consecutive years of earnings.

In 1986, 78.1% of individuals contributing to defined benefit plans were obtaining a rate of return of 2% or more, while 16.2% of plans paid out monthly benefits of $10 to $12 per year of service.

The amount of benefits paid under defined contribution plans is based on accumulated contributions and investment earnings. The same is true for deferred profit sharing plans (DPSPs) and registered retirement savings plans (RRSPs).

DPSPs are defined in section 147 of the Income Tax Act. They are financed jointly by the employer and the employee, based on benefit earnings. Employee DPSP contributions are limited to $5,500 and they are not tax deductible, although investment earnings are taxed upon withdrawal. Employers can also contribute up to 20% of the employee's

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

income (up to a maximum of $3,500) and reduce his taxable earnings by an equivalent amount.

Defined in section 146 of the Income Tax Act, RRSPs are voluntary contribution savings plans, administered individually or jointly. The contribution limit for taxpayers who do not participate in an employer-sponsored plan is 20% of earned income (up to a maximum of $7,500); members of a defined contribution plan or DPSP can contribute $3,500, less the amount of employer contributions. Revenue Canada Information Circular 72-13R7 codifies the rules applying to the different types of saving plans, the contribution limits and eligibility criteria for tax assistance.

In 1986, 7% of retirement savings plan members contributed to defined contribution plans and 92% to defined benefit plans (see Table 2). The average contribution to a RRSP in 1985 was estimated by Statistics Canada to be $2,306. Of the 2.9 million taxpayers who declared RRSP contributions in 1985, 50% had an annual income of $30,000 or more. Moreover, 1.2 million also contributed to an employer-sponsored plan; their average contribution to an RRSP was $1,710 and to an employer-sponsored plan, $1,168, for a combined average aggregate of $2,878. The average contribution of the 1.7 million individuals who contributed to an RRSP but who did not belong to an employer-sponsored plan was $2,731.

The government feels that over the years, there has been a growing inequity in the tax treatment of individuals belonging to different retirement saving plans and it finds this situation unacceptable. For example, self-employed people are limited to RRSP contributions up to a maximum of $7,500. Employees who participate in a fixed contribution plan to which only the employer contributes $3,500 can contribute $3,500 to an RRSP and deduct that amount from taxable income. (Thus, a total of $7,000 would be put aside in their retirement plan.) However, if they were contributing to an employer-sponsored RPP, they would have to reduce their RRSP contribution by an amount equal to their own contribution to the RPP. Fixed benefit plans give a return of 2% up to $1,715 for each year of service, thus giving much better benefits than plans in which total contributions are limited to an annual $7,000 for employees with fixed

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE 2

PLANS AND MEMBERS
BASED ON THE TYPE OF CONTRIBUTION AND BENEFIT, 1985

	Plans		Members	
	Number	%	Number	%
Defined contribution plans(1)	12,637	59.9	325,320	7.0
Defined benefit plans	8,215	38.9	4,295,691	92.0
Combination and other plans	242	1.1	47,370	1.0
TOTAL .	21,094		4,668,381	

(1) Excluding RRSPs and DPSPs.

contribution RPPs or to $7,500 for self-employed people with RRSPs. Moreover, if employees are not obliged to contribute to a fixed benefit RPP sponsored by the employer, they will be able to put a full $3,500 into an RRSP. The present tax system discourages self-employment and influences decisions about spending and saving.

B. Attempts at Reform

In February 1984, Liberal Finance Minister Marc Lalonde announced the first in-depth reform of tax provisions relating to RRSPs since the plan's introduction in 1957. The new rules called for fairer tax treatment of pension plan members, whether they belong to defined contribution plans or defined benefit plans. The government also called for the automatic indexing of contribution and pension benefit limits, as well as for greater simplicity and improved flexibility through the introduction of registered pension accounts according to which pensions would be based on a person's total number of years in the work force. The government was forced, however, to scrap these proposals because of negative reactions and concern over the administrative complexity of the new rules.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

In its 23 May 1985 budget, the new Conservative government reintroduced essentially the same proposals as its predecessor. It called for fairer and more flexible tax assistance for retirement saving, improved equity between individuals with different retirement saving arrangements, greater flexibility in the timing of contributions and increased incentives for employee participation in profit-sharing arrangements.

For individuals participating only in a defined contribution plan, whether employer- or self-administered (for example, DPSPs, RRSPs), it also proposed that the limit on tax-deductible contributions be increased to 18% of earnings, to a maximum of $15,500 from $3,500. A maximum contribution of $15,500 would be sufficient to fund a pension. With respect to defined benefit plans, the benefit limit would remain at 2% of the average best three years of earnings, up to a maximum pension of $60,025. It was estimated that after 30 to 35 years in the work force, accumulated benefits would enable pensioners to draw a pension equivalent to 60% to 70% of earnings. This amount should be more than adequate to meet the needs of retirees and allow them to maintain their standard of living.

For members of defined benefit plans, the government proposed to limit tax-deductible RRSP contributions to 18% of earnings, up to a maximum of $2,000 per year. The new tax treatment would have enabled those who did not use up their entire RRSP contribution room to carry forward the unused portion of the deduction for seven years. The ceiling on employer contributions to a DPSP would also have been raised to 18% of employee earnings up to a maximum of $7,750 (that is, half of the allowable limit for defined contribution plans). The government did not, however, implement any of these measures.

In his February 1986 budget, the Minister of Finance announced amendments to the Income Tax Act. Bill C-23, which was passed in December 1986, instituted two major changes: contributions to defined benefit plans became fully deductible (since 1985, the tax-deductible portion had been limited to $3,500), and the ceiling on RRSP contributions for individuals not participating in an employer-sponsored pension plan was raised to $7,500 from $5,500 (or, proportionally, to 20% of earnings). It

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

is interesting to note that the allowable limit on tax-deductible RRSP contributions for individuals who were not members of an RPP or a DPSP had not changed in 10 years.

Despite these measures and proposals which were to usher in a fairer tax system, serious inequities persisted. In October 1986, the Minister of Finance announced new legislative measures as a follow-up to the proposals in the May 1985 budget. These measures, which the government claimed were an improvement over the previous ones, had come about as a result of intensive consultations with those directly concerned. For example, the government decided to abandon the 1985 proposal to limit RRSP contributions by defined benefit plan members to $2,000 until a more reasonable option could be found. Since plan return rates were low (less than 2%, for example), defined benefit plan members were at a disadvantage compared to members of more generous plans.

The tabling of the White Paper on Tax Reform in June 1987 temporarily halted the government's plan. In fact, new reform proposals were not introduced until March of 1988.

C. The Latest Reform Plan

On 28 March 1988, the government released draft legislation calling for a fairer and more flexible tax system for dealing with retirement savings. The Joint Committee on Taxation of the Canadian Bar Association and the Canadian Institute of Chartered Accountants stated the following in a brief to the federal government in May 1988:

> This proposal, which contains perhaps the most complex tax rules ever devised, as well as explanatory notes and a special guide to the legislative provisions, is almost 300 pages in length.

On 19 August 1988, the Minister of Finance announced a one-year postponement in the implementation of the new tax provisions. In so doing, the Minister and his officials felt that the new legislation should take into consideration the constructive comments of experts and lobby groups. Furthermore, the business community had expressed some hesitation about changing its payroll accounting methods before the new

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

legislation received Royal Assent. On 27 April 1989, the government announced that the implementation of the new system would be put off until 1991. This would give employers adequate time to change their payroll systems. The Minister intends to release legislative proposals in the summer of 1989 so that they may be studied by Parliament the following autumn.

The draft legislation of March 1988 contains essentially the same measures first proposed in October 1986, adapted to the need for comprehensive Canadian tax reform.

The crux of the problem is that the maximum pension that can be financed through a defined contribution plan, with the contribution limited to $7,000, is equal to less than half of the amount that can be obtained through a defined benefit arrangement. One of Revenue Canada's conditions for RPP registration of defined benefit plans is that benefits not exceed 2% of earnings per year of service, up to a maximum of $1,715 per year. Theoretically, for the maximum period of 35 years of service, annual pension benefits could total $60,025 (35 x $1,715). To reach this level, in a fixed contribution RPP, annual contributions would have to be in the order of $15,500, that is, more than double the current contribution limit for that sort of plan.

In 1990, a new limit will take effect whereby contributions will not be allowed to exceed 18% of earnings. This should ensure that savers are treated more equitably, regardless of the saving plan or plans they have chosen. The new limit should make the tax treatment of defined contribution plans the same as that of defined benefit plans. Furthermore, it will ensure better integration of RPPs, DPSPs and RRSPs. The effective contribution limit for defined contribution plans will be gradually increased until 1994 in the case of RPPs and DPSPs and until 1995 in the case of RRSPs (see Table 3). Once the ceilings are fully adjusted, the limit on annual tax-exempt contributions will be $15,500 for RPPs and RRSPs. Beginning in 1990, only employers will be allowed to contribute to DPSPs, which explains the lower dollar limit of $7,750. In addition, as of 1995, the benefit and contribution limits will be adjusted yearly on the basis of growth in the average industrial wage (that is, according to the same method used to adjust earnings under the CPP and QPP).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLE 3

GRADUAL ADJUSTMENT IN EFFECTIVE LIMITS (DOLLARS)

	RPP(1)	DPSP	RRSP
1989	3,500	3,500	7,500(2)
1990	3,500	3,500	7,500
1991	12,500	6,250	11,500
1992	13,500	6,750	12,500
1993	14,500	7,250	13,500
1994	15,500	7,750	14,500
1995	15,500(3)	7,750(3)	15,500(3)

(1) These limits apply only to defined contribution RPPs. Defined benefit RPPs have no contribution limit.

(2) The limit is $3,500 (or 20% of earnings) for those who contribute to an RPP or a DPSP.

(3) Limit indexed to growth in the average wage. In 1996, the ceiling on contributions to RRSPs will be indexed in the same way.

The method of calculating RRSP contribution limits has been revised from the 1985 tax proposal and the government has reintroduced the 1984 calculation method. In an effort to facilitate the administration of savings plans, Revenue Canada would, using income tax returns, calculate the contribution limit based on the previous year's earnings and contributions and would issue statements to taxpayers toward the end of each calendar year. Consequently, the RRSP contribution limit would be equal to the ceiling set the previous year.

The option of a seven-year carry-forward provision for RRSP contributions would allow Canadians with fluctuating incomes to save for retirement. Take, for example, an individual who is not a member of an RPP or DPSP and who only starts contributing to an RRSP in 1996. That year, assuming there is no indexation, this individual would be able to contribute $98,000 to his RRSP (the aggregate value of the contribution limits for 1989 to 1995, plus the 1996 dollar limit).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

For those contributing only to an RRSP and not to an employer-sponsored plan, the limit of 18% of the preceding year's earnings would apply in 1991, up to the maximum accrued effective limits. To evaluate eligible RRSP contribution levels, the government would report a pension adjustment indicating the extent to which a taxpayer's contribution limit was to be adjusted because of the latter's membership in an RPP or DPSP. The pension adjustment would be calculated on the basis of the benefits accrued by the plan member under all employer-sponsored RPPs or DPSPs.

In the case of defined contribution plan or DPSP members, the pension adjustment would be equivalent to the aggregate value of the employer's contributions (and the employee's, where applicable) during the previous year. For employees participating in defined benefit plans, the pension adjustment would be calculated using a numerical factor according to which the value of the benefits accrued in the plan during the year was commuted to combined employee-employer contributions. The amount thus calculated would be subtracted from the RRSP contribution limit, with the difference representing the permissible contribution. Thus, defined contribution and defined benefit plan members would be assured equitable treatment.

Obviously, it would be difficult to determine the exact benefit amount, since the age of plan members and the rate of return of each plan would have to be taken into account. To reduce the administrative complexity of pension adjustments, the government proposes to use a numerical factor of 9, as suggested in the 1984 reform proposals. Actuarial calculations show that $9 worth of contributions can buy $1 worth of benefits. Thus, $15,500 in contributions is needed to acquire $1,722.22 worth of future benefits, which explains why this limit, rather than $1,715 is used. The factor of 9 would ensure a bigger deduction for young plan members than it would for older plan members, but excess deductions would be completely eliminated as the plan member aged.

For example, consider a taxpayer with an annual income of $40,000 who is also a member of a defined benefit plan with a rate of return of 1%. The benefits accrued for 1988 total $400. Using a factor of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

9, we determine that the $400 in benefits is equivalent to $3,600 in contributions. For 1989, RRSP contributions will thus be limited to (18% x $40,000) - $3,600, or $3,600. A 2% defined benefit plan would use up all of this plan member's contribution limit, while a less generous plan would leave more RRSP contribution room.

Employers would be responsible for reporting pension adjustments (i.e., employer and employee contributions and the investment return in the case of a defined benefit plan) to Revenue Canada.

In addition, the government plans to introduce two new concepts: pension adjustment reversal and past service pension adjustment. A pension adjustment reversal would enable individuals who leave an RPP or a DPSP without entitlement to future benefits to increase their RRSP dollar limit by an amount equal to the contributions paid to them under the plan. The past service pension adjustment would reduce the RRSP contribution limit by an amount equal to the benefits (commuted to contributions) accrued for past service under a defined benefit plan.

The draft legislation includes an information circular published by Revenue Canada with a view to incorporating the new Income Tax Act regulations. It also contains a number of other amendments affecting in particular the vesting of pension benefits after two years of RPP membership, early or late retirement of an RPP member, multi-employer plans and inter-plan transfers.

D. Impact of Reform on Public Policy

Since the regulations governing private pension plans are complex, public debate on the matter is nonexistent. This fact is disturbing, given the importance of the proposed reform. Politicians should be questioning the administrative consequences and the fiscal progressiveness of the proposed legislation.

Horizontal equity (defined as the process of giving equal tax treatment to different individuals in identical economic situations) seems assured. For example, members of defined benefit plans with low investment yields would see their eligible RRSP contribution limit

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

increase; individuals with fluctuating incomes would be able to carry forward their unused RRSP contribution room for seven years; the contribution limit for defined contribution plans would be equal to the value of the annual contributions needed to fund a defined benefit plan.

However, the progressive nature of the new tax system is not readily apparent. On the one hand, increasing the tax-deductible contribution limit would favour high-income earners who are defined contribution plan members. Low-income earners would experience a drop in their contribution limit in view of the limit on contributions to 18% of earnings. On the other hand, members of defined benefit plans with a return of more than 2% (like Canadian parliamentarians, who receive a 5% rate of return, or judges, who receive a 4% yield and can also contribute $7,500 to an RRSP) would not be affected by the legislation's provisions. Members of defined benefit plans earning a high rate of return (but less than 2%) would face a substantial decrease in their eligible RRSP contributions.

Vesting the pension benefits of DPSP members after two years could prove costly for employees, if we go along with the theory that this measure would increase staff turnover. Employees could well experience a drop in their salaries in the long term. Conversely, the reforms should result in greater manpower mobility, thereby promoting a more efficient economy. However, despite all of the new proposed regulations, many Canadians would still not be able to transfer their contributions from one employer to another unless their pension benefits were vested. And yet, these contributions belong to employees, since they implicitly accepted a lower rate of remuneration in order to earn them.

Administering defined benefit plans would be a highly complex process. Employers would have their work cut out, in particular in terms of determining pension adjustment reversals and past service pension adjustments. Actuarial estimates would be very costly. Employers would have to make certain that an employee understood clearly why his RRSP contribution limit was being reduced and they would have to have large data banks. According to Frank Speed, Vice-President of the Canadian Life and Health Insurance Association Inc.: "The new tax rules, with their

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

adjustments, will probably create another administrative nightmare and other pension plans will be forced to interrupt their activities."

Over the years, government credibility with respect to private pension plan reform has suffered tremendously. The numerous instances of hesitation and the complexity of reform proposals are obviously to blame. The recent postponement in the implementation of the new rules is the fifth in six years. Many people are finding it impossible to plan their retirement savings effectively since the proposed rules tend to change so often. That employers are reluctant to apply the new rules is understandable, in light of past experiences. Employers are waiting for the reform proposals to receive Royal Assent to ensure that, having revised their position to come up with the least costly pension plan, they will be able to refer to specific regulations, not merely to government proposals.

Finally, since the government is trying to cut its budget deficit, it will be important to learn what authorities believe the proposed reform measures will cost in terms of tax expenditures.

PARLIAMENTARY ACTION

Members of Parliament have yet to examine the draft legislation introduced in March 1988. They will have to wait until the summer of 1989 to find out the government's intentions. The debate in Parliament will take place in the autumn.

CHRONOLOGY

1919 - Employee RPP contributions became tax deductible (Income War Tax Act).

1957 - RRSPs were introduced as a retirement saving scheme. They were intended primarily for self-employed individuals.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

1961 - The Income Tax Act was amended to allow employers to contribute to a DPSP.

1966 - Creation of the CPP and the QPP.

1972 - Revenue Canada published the first edition of Information Circular 72-13R7, which outlines the regulations governing registered private pension plans.

1976 - Increase in RPP, RRSP and DPSP contribution limits.

1982 - Publication of Green Paper entitled Better Pensions for Canadians.

1984 - Publication by the Liberal government of proposals for pension reform. One proposed measure called for the introduction of a funding factor of 9.

May 1985 - The Conservatives table their first pension reform proposals.

February 1986 - Passage of Bill C-23, amending RRSP contribution limits and eliminating defined benefit plan dollar limits.

October 1986 - The Minister of Finance announced new legislative provisions which would completely reform private pension plans.

January 1987 - Coming into force of the Pension Benefit Standards Act.

June 1987 - Publication of the White Paper on Tax Reform.

28 March 1988 - Tabling of draft legislation to reform the tax treatment of private pension plans.

19 August 1988 - Consideration of the March 1988 draft legislation is put on hold for one year.

27 April 1989 - It was announced that the new rules would take effect in 1991.

SELECTED REFERENCES

Department of Finance. Budget Papers. Ottawa, 23 May 1985.

Department of Finance. Building Better Pensions for Canadians. Ottawa, February 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Department of Finance. Draft Amendments to the Income Tax Act and Income Tax Regulations Relating to Saving for Retirement. Ottawa, 28 March 1988.

Department of Finance. Saving for Retirement. Ottawa, October 1986.

D'Iorio, Peter A. "The Year of Living Dangerously." Benefits Canada, November 1987, p. 7-12.

Dutka, Randall J. et al. Pensions and Retirement Planning - 1987. Don Mills, C.C.H. Canadian Limited, 1987.

Foster, G.V. "Are You Suffering from Pension Tension?" Financial Post-Moneywise, September 1988, p. 36-45.

Rudd, D'Alton S. "The Corporate Group Pension Plan. Will it Survive?" Business Quarterly, Fall 1987, p. 33-39.

Speed, Frank W. "The Disappointments from a Decade of Pension Reform." Canadian Speeches, February 1988, p. 6-8.

Statistics Canada. Pension Plans in Canada - 1986. Publication No. 74-401. Ottawa, 1988.

Bulletin d'actualité

89-4F

LA RÉFORME DES STIMULANTS FISCAUX À L'ÉPARGNE-RETRAITE

RICHARD DOMINGUE
DIVISION DE L'ÉCONOMIE

LE 28 AVRIL 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/89-4F
ISBN 0-660-92724-1

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LA RÉFORME DES STIMULANTS FISCAUX À L'ÉPARGNE-RETRAITE

DÉFINITION DU SUJET

La traitement fiscal accordé aux différents modes agréés d'épargne-retraite est d'une complexité telle que sa compréhension est difficile pour bien des Canadiens. L'hésitation des récents gouvernements à réformer le système fiscal pour le rendre plus simple et plus équitable n'a fait que compliquer les choses. En effet, à cause des nombreux revirements dans les positions gouvernementales, des signaux erronés ont créé des attentes et engendré de mauvaises décisions dans la gestion de l'épargne. Le présent document définit les diverses formes d'épargne-retraite, révise les propositions passées et examine plus en détail la dernière position gouvernementale concernant le traitement fiscal de l'épargne-retraite.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Les diverses formes d'épargne-retraite

Étant donné que la taille de la population âgée augmente d'année en année, il est important d'instaurer un système d'épargne-retraite assurant l'indépendance financière. Pour cela, les autorités fédérales et les provinces ont développé deux types de stimulants à l'épargne: le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime des rentes du Québec (RRQ), ainsi qu'une série de dépenses fiscales favorisant certains modes agréés (ou enregistrés) d'épargne-retraite. En 1985 (voir le tableau 1), on comptait 11 132 069 participants au RPC et au RRQ, le total des cotisations dépassant 5,7 milliards de dollars. La même année, près de 4,7 millions

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 1

STATISTIQUES COMPARATIVES, 1985

Programme de retraite	Nombre de cotisants	Pourcentage de la population active	Cotisations totales (milliers de $)
RPC/RRQ	11 132 069	87,5	5 696 000
Régimes de retraite offerts par l'employeur	4 668 381	36,7	12 541 250
REER	2 892 892	22,7	6 671 534

Source: Statistique Canada, Régimes de pension au Canada - 1986, publication n° 74-401, 1988.

de personnes (soit 36,7 p. 100 de la population active totale) ont cotisé plus de 12,5 milliards de dollars au régime de pension de leur employeur, et 22,7 p. 100 de la population active a versé 6,672 milliards de dollars à des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER).

L'importance des sommes accumulées explique bien l'intérêt que portent les gouvernements aux régimes d'épargne-retraite. À maintes reprises, ils ont tenté de les améliorer pour les rendre plus équitables, plus efficaces et plus simples à administrer. Par exemple, en 1987, les autorités fédérales ont introduit des mesures établissant des normes minimales applicables aux régimes privés de pension en ce qui concerne, entre autres, la transférabilité ou le remboursement des cotisations, la retraite anticipée, et l'acquisition ou le blocage des droits (Loi sur les normes de prestation de pension). Dans le but d'assurer un traitement équitable aux contribuables de tout le pays, les provinces ont toutes adopté des lois parallèles, à l'exception du Québec et de Terre-Neuve. Le Québec a cependant annoncé récemment un projet de loi assurant un degré minimum de mobilité des cotisations.

L'épargne-retraite n'est qu'un report prospectif de l'impôt à payer sur la part épargnée du revenu salarial et sur son rendement. En

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

d'autres mots, les revenus salariaux mis de côté pour la retraite sont imposés lorsqu'ils sont reçus et non lorsqu'ils sont épargnés. Non seulement le participant à un régime de pension voit-il le rendement réel de ses épargnes s'accroître grâce au report d'impôt, mais il compte aussi sur un taux marginal d'imposition plus faible lors de sa retraite. Ce raisonnement sera toutefois faussé après la réforme fiscale, puisque le nombre de taux marginaux d'imposition sera réduit et que les autorités taxeront davantage la consommation de biens et services.

Il existe deux grands types d'épargne-retraite avantagés par le système fiscal: les régimes à prestations déterminées et les régimes à cotisations déterminées. Dans le premier cas, on connaît exactement la valeur des prestations mais non le coût des cotisations à verser, et c'est l'inverse dans le deuxième cas.

Les régimes de pension agréés (RPA) offerts par les employeurs peuvent appartenir aux deux types d'épargne-retraite. Les cotisations de l'employé et de son employeur à un RPA à cotisations déterminées sont plafonnées à 20 p. 100 du revenu salarial (jusqu'à concurrence de 3 500 $ chacun).

Les régimes à prestations déterminées garantissent un niveau précis de prestations en fonction du nombre d'années de service (rentes forfaitaires) ou sous forme de pourcentage du salaire. De façon plus précise, le plafond des prestations applicable à l'année où commence la pension est défini comme le moindre des deux montants suivants:

a) 1 715 $ multiplié par le nombre d'années de service jusqu'à concurrence de 35 ans;

b) 2 p. 100 de la rémunération moyenne des trois meilleures années de service consécutives.

En 1986, 78,1 p. 100 des personnes cotisant à des régimes à prestations déterminées obtenaient un rendement de 2 p. 100 ou plus, alors que 16,2 p. 100 des régimes offraient des prestations mensuelles pour chaque année de service variant de 10 $ à 12 $.

Les régimes à cotisations déterminées offrent des prestations qui sont établies en fonction des cotisations accumulées et du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

rendement obtenu. Il en va de même pour les régimes de participation différée aux bénéfices (RPDB) et les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER).

Les RPDB sont définis à l'article 147 de la Loi de l'impôt sur le revenu et sont financés par l'employeur et l'employé, sur la base des bénéfices réalisés. Les cotisations versées par les employés à un RPDB sont limitées à 5 500 $ et ne sont pas déductibles d'impôt, bien que le rendement obtenu ne soit imposé que sur réception. L'employeur peut également cotiser jusqu'à 20 p. 100 du revenu de l'employé (jusqu'à concurrence de 3 500 $) et réduire d'un montant égal son bénéfice imposable.

Les REER sont un mode d'épargne à cotisations volontaires, administré individuellement ou en groupe et défini à l'article 146 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Les contribuables qui ne participent pas à des régimes d'employeur peuvent cotiser jusqu'à 20 p. 100 de leur gain salarial (jusqu'à concurrence de 7 500 $); ceux qui participent à un RPDB ou à un régime à cotisations déterminées peuvent cotiser 3 500 $, moins les cotisations versées au régime de leur employeur. La circulaire d'information 72-13R7 publiée par Revenu Canada codifie, pour les différents véhicules d'épargne, les plafonds et les critères d'admissibilité aux avantages fiscaux.

En 1986 (voir le tableau 2), 7 p. 100 des participants aux régimes d'épargne-retraite cotisaient à des régimes à cotisations déterminées et 92 p. 100 à des régimes à prestations déterminées. En 1985, la cotisation moyenne à un REER était évaluée par Statistique Canada à 2 306 $. Des 2,9 millions de contribuables ayant déclaré avoir cotisé à un REER en 1985, 50 p. 100 avaient des gains annuels de 30 000 $ et plus. En outre, 1,2 million d'entre eux ont également versé des cotisations au régime de leur employeur; en moyenne, 1 710 $ étaient versés au REER et 1 168 $ au régime de retraite offert par l'employeur, pour un total de 2 878 $. La moyenne des cotisations versées par les 1,7 million d'épargnants cotisant à un REER mais ne participant pas à un régime offert par l'employeur s'établissait à 2 731 $.

Selon le gouvernement, les inégalités admises dans le traitement fiscal des individus participant aux différents modes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 2

RÉGIMES ET PARTICIPANTS
SELON LE GENRE DE COTISATIONS ET DE PRESTATIONS, 1985

	Régimes		Participants	
	Nombre	%	Nombre	%
Régimes à cotisations déterminées(1)	12 637	59,9	325 320	7,0
Régimes à prestations déterminées	8 215	38,9	4 295 691	92,0
Régimes mixtes et autres régimes	242	1,1	47 370	1,0
TOTAL	21 094		4 668 381	

(1) À l'exclusion des REER et des RPDB

d'épargne-retraite sont devenues intolérables au fil des années. Les travailleurs autonomes sont limités à des cotisations à un REER totalisant 7 500 $. Les employés participant à un régime à cotisations déterminées où seul l'employeur cotise 3 500 $ peuvent également épargner dans un REER et déduire 3 500 $ de leur revenu imposable (accumulant ainsi 7 000 $ en cotisations). Toutefois, s'ils cotisaient au RPA offert par leur employeur, ils auraient à réduire leur participation à un REER d'un montant égal aux cotisations versées. Les régimes à prestations déterminées ayant un rendement de 2 p. 100 -- et dont les prestations sont limitées à 1 715 $ pour chaque année de service -- offrent des prestations bien supérieures à celles que permettraient des cotisations de 7 000 $ à un RPA à cotisations déterminées ou de 7 500 $ à un REER. De plus, si les employés ne sont pas tenus de cotiser au RPA à prestations déterminées offert par leur employeur, ils possèdent toujours une marge de cotisation de 3 500 $ à un REER. La fiscalité décourage actuellement le travail autonome et biaise les choix temporels de consommation et d'épargne.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Les tentatives de réforme

En février 1984, le ministre libéral des Finances, Marc Lalonde, a annoncé la première réforme en profondeur des dispositions fiscales applicables aux régimes enregistrés d'épargne-retraite depuis la mise en place de ceux-ci en 1957. Les nouvelles règles proposaient un traitement plus équitable pour toutes les personnes participant à des régimes de retraite, qu'il s'agisse de régimes à cotisations déterminées ou à prestations déterminées. La proposition gouvernementale prévoyait aussi l'indexation automatique des plafonds des cotisations et des pensions, ainsi qu'une simplicité et une mobilité améliorées grâce aux comptes enregistrés de pension, qui devaient permettre de baser les pensions sur l'ensemble de la vie active. Les réactions négatives et les préoccupations exprimées quant à la complexité administrative des nouvelles règles ont été telles que le gouvernement a dû retirer ses propositions.

Dans le budget du 23 mai 1985, le nouveau gouvernement conservateur a essentiellement repris l'initiative du gouvernement précédent. Les encouragements fiscaux à l'épargne-retraite devaient s'avérer plus équitables et plus souples. On proposait une équité accrue entre les personnes participant à différents types de régimes d'épargne-retraite, une plus grande souplesse dans l'étalement des cotisations et des encouragements accrus à l'intéressement des travailleurs aux bénéfices des entreprises.

Le plafond des cotisations déductibles devait être haussé à 18 p. 100 des gains, jusqu'à concurrence de 15 500 $, pour les personnes participant uniquement à un régime à cotisations déterminées, qu'il s'agisse d'un régime d'employeur ou d'un régime autogéré (p. ex. RPDB, REER). Une cotisation maximale de 15 500 $ devait suffire au financement des prestations. En ce qui concerne les régimes à prestations déterminées, on aurait maintenu le plafond des prestations à 2 p. 100 de la moyenne des trois meilleures années, jusqu'à concurrence d'une pension maximale de 60 025 $. On estimait qu'après une carrière de 30 à 35 ans, les sommes accumulées permettraient des pensions de l'ordre de 60 à 70 p. 100 des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

revenus salariaux, ce qui devait suffire amplement pour satisfaire aux besoins des retraités et maintenir leur niveau de vie.

Le gouvernement prévoyait de limiter la déduction des cotisations à un REER à 18 p. 100 des gains salariaux, jusqu'à concurrence de 2 000 $ par an, pour les participants à des régimes à prestations déterminées. Le nouveau traitement fiscal devait permettre aux contribuables qui n'emploient pas en totalité la marge de déduction des cotisations à un REER de reporter les déductions inutilisées pendant sept ans. Le plafond des cotisations de l'employeur à un RPDB aurait aussi été haussé à 18 p. 100 des gains de l'employé jusqu'à concurrence de 7 750 $ (soit la moitié du plafond permis pour les régimes de pension à cotisations déterminées). Le gouvernement n'a toutefois mis en oeuvre aucune de ces mesures.

Dans le budget de février 1986, le ministre des Finances a annoncé des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu. Le projet de loi C-23, adopté en décembre 1986, a mis en oeuvre deux changements importants: les cotisations à des régimes à prestations déterminées sont devenues entièrement déductibles (depuis 1985, la déductibilité des cotisations était limitée à 3 500 $), et le plafond des cotisations à un REER est passé de 5 500 $ à 7 500 $ pour les personnes ne participant pas à un régime de pension d'employeur, la limite proportionnelle étant maintenue à 20 p. 100 du gain salarial. Il est intéressant de noter que pendant 10 ans, le plafond admis pour la déductibilité des cotisations à un REER par des personnes ne participant pas à un RPA ou à un RPDB était demeuré inchangé.

Malgré ces mesures et ces intentions, qui devaient mener à un régime fiscal plus juste, de sérieuses inégalités persistaient. En octobre 1986, le ministre des Finances a annoncé de nouvelles mesures législatives donnant suite aux propositions du budget de mai 1985. Ces mesures, améliorées au dire du gouvernement, résultaient de consultations intensives auprès des milieux concernés. Par exemple, on laissait en plan la proposition de 1985 visant à limiter à 2 000 $ les cotisations versées à un REER par les participants à des régimes à prestations déterminées, en attendant de trouver une option plus raisonnable. En effet, les participants à des régimes à prestations déterminées ayant de faibles taux de rendement (p. ex. moins de 2 p. 100) étaient désavantagés par rapport à ceux participant à des régimes plus généreux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

La présentation en juin 1987 du Livre blanc sur la réforme fiscale a toutefois mis un frein aux intentions du gouvernement. En fait, il a fallu attendre mars 1988 pour voir une nouvelle proposition de réforme.

C. La dernière proposition de réforme

Le 28 mars 1988, le gouvernement a publié un avant-projet de loi prévoyant un régime fiscal plus juste et plus souple en ce qui concerne l'épargne-retraite. Le Comité mixte sur la fiscalité de l'Association du barreau canadien et de l'Institut canadien des comptables agréés a écrit, dans un document soumis au gouvernement fédéral en mai 1988:

> Cette proposition, qui contient peut-être les règles fiscales les plus complexes jamais conçues, ainsi que des notes explicatives et un guide spécial des dispositions législatives, atteint presque les 300 pages.

Le 19 août 1988, le ministre des Finances a annoncé un délai d'une année dans la mise en place des nouvelles mesures fiscales. Si le gouvernement a décidé d'agir ainsi, c'est que le Ministre et ses fonctionnaires ont jugé qu'il fallait tenir compte dans la nouvelle loi des commentaires constructifs faits par les experts et les groupes de pression. De plus, le milieu des affaires a signalé son hésitation à modifier les méthodes comptables des listes de paye aussi longtemps que la loi proposée n'aurait pas la sanction royale.

Le 27 avril 1989, le gouvernement a annoncé que l'instauration du nouveau système serait reportée à 1991. Il désirait ainsi donner suffisamment de temps aux employeurs pour qu'ils modifient les méthodes comptables de leurs listes de paye. Le Ministre entend publier les dispositions législatives au cours de l'été 1989 afin qu'elles soient étudiées par le Parlement à l'automne.

L'avant-projet de loi de mars 1988 reprend essentiellement les énoncés d'octobre 1986, adaptés aux besoins de la refonte globale du régime fiscal canadien.

Le fond du problème est que la pension maximale pouvant être financée par un régime à cotisations déterminées (en supposant que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'employé et l'employeur cotisent le maximum) est égale à moins de la moitié de celle qui peut être obtenue grâce à un régime à prestations déterminées. En effet, une des conditions d'enregistrement des régimes de pensions agréés auprès de Revenu Canada est que les prestations n'excèdent pas 2 p. 100 des gains par année de service jusqu'à une limite absolue de 1 715 $ par année. Pour la période maximale de 35 ans de service, la pension annuelle peut donc atteindre 60 025 $ (35 x 1 715 $). Dans un RPA à cotisations déterminées, la valeur moyenne des cotisations annuelles nécessaires pour acquérir cette pension de 60 025 $ devrait se situer autour de 15 500 $, soit plus du double du plafond actuel des cotisations à un tel régime.

L'adoption d'une limite fiscale entrant en vigueur en 1990, selon laquelle les cotisations ne pourraient excéder 18 p. 100 des gains salariaux, devrait imposer un traitement plus juste des épargnants, peu importe le ou les véhicules d'épargne choisis. Ce plafond a été fixé pour rendre le traitement fiscal des régimes à cotisations déterminées équitable par rapport à celui des régimes à prestations déterminées. De plus, une meilleure intégration des RPA, des RPDB et des REER serait ainsi assurée. Il y aurait donc une hausse progressive des limites absolues des cotisations faites à des régimes à cotisations déterminées jusqu'en 1994 pour les RPA et les RPDB et jusqu'en 1995 pour les REER (voir le tableau 3). Lorsque les plafonds seraient pleinement ajustés, la limite des cotisations annuelles exemptes d'impôt serait de 15 500 $ pour les RPA et les REER. À compter de 1990, seuls les employeurs pourraient cotiser aux RPDB, ce qui explique les plafonds plus bas. De plus, à partir de 1995, les limites des prestations et des cotisations seraient ajustées chaque année en fonction de la hausse du salaire industriel moyen (c.-à-d. selon la même méthode qu'utilisent le RPC et le RRQ).

Le calcul des cotisations maximales aux REER a été révisé par rapport à la proposition fiscale de 1985, et le gouvernement a réintroduit le mode de calcul proposé en 1984. Dans le but de faciliter la gestion des régimes d'épargne, Revenu Canada calculerait, grâce aux déclarations de revenus, la limite des cotisations en se basant sur les gains et cotisations de l'année précédente et en aviserait les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

TABLEAU 3

AJUSTEMENT PROGRESSIF DES PLAFONDS ABSOLUS (EN DOLLARS)

	RPA(1)	RPDB	REER
1989	3 500	3 500	7 500(2)
1990	3 500	3 500	7 500
1991	12 500	6 250	11 500
1992	13 500	6 750	12 500
1993	14 500	7 250	13 500
1994	15 500	7 750	14 500
1995	15 500(3)	7 750(3)	15 500(3)

(1) Seuls les RPA à cotisations déterminées seraient touchés par ces plafonds. Les RPA à prestations déterminées ne possèdent pas de limite de cotisation.

(2) La limite est de 3 500 $ (ou 20 p. 100 des gains) pour ceux qui cotisent à un RPA ou à un RPDB.

(3) Limite indexée sur la croissance du salaire moyen. En 1996, on indexera de la même façon le plafond des cotisations aux REER.

contribuables vers la fin de chaque année civile. Par conséquent, le plafond des cotisations aux REER serait égal au plafond du stimulant fiscal accordé l'année précédente.

La possibilité de reporter pendant sept ans les droits de cotisations à un REER permettrait aux Canadiens ayant des revenus de travail fluctuants d'épargner en vue de leur retraite. À titre d'exemple, imaginons une personne qui ne participerait à aucun RPA ou RPDB et qui ne verserait des cotisations à son REER qu'à compter de 1996. Cette année-là, si l'on suppose l'absence d'indexation, cet épargnant disposerait d'une marge de cotisation à son REER de 98 000 $ (soit le cumul des plafonds de 1989 à 1995, plus le plafond de 1996).

Pour les personnes ne cotisant pas à un régime d'employeur mais seulement à un REER, la limite de 18 p. 100 des gains de l'année précédente s'appliquerait en 1991 jusqu'à concurrence des plafonds absolus

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

cumulés. Dans le but d'évaluer la marge de cotisations admises à un REER, le gouvernement appliquerait un facteur d'équivalence indiquant dans quelle mesure la cotisation maximale d'un contribuable aurait à être ajustée en raison de sa participation à un RPA ou à RPDB. Le facteur d'équivalence serait calculé en fonction des prestations acquises par le contribuable au titre de tous les RPA ou RPDB auxquels son employeur participe.

Ainsi, pour les participants à un régime à cotisations déterminées ou à un RPDB, le facteur d'équivalence utilisé serait la somme des cotisations de l'employeur (et de l'employé s'il y a lieu) au cours de l'année précédente. Pour les salariés participant à un régime à prestations déterminées, le facteur d'équivalence se calculerait en utilisant un facteur numérique permettant de convertir la valeur des prestations cumulées dans le régime durant l'année en des cotisations combinées employé-employeur. La valeur ainsi calculée serait soustraite du plafond des cotisations aux REER, la différence correspondant aux épargnes admises. On assurerait ainsi un traitement semblable aux régimes à cotisations déterminées et aux régimes à prestations déterminées.

Il serait évidemment difficile d'évaluer de façon exacte la valeur des prestations puisqu'il faudrait tenir compte de l'âge de chacun des participants et du taux de rendement de chaque régime. Dans le but de diminuer la complexité administrative des facteurs d'équivalence, le gouvernement utiliserait un facteur numérique de 9, comme le suggéraient les propositions de réforme de 1984. Les calculs actuariels montrent en effet que 9 $ de cotisations sont suffisants pour acheter 1 $ de prestations: donc, des cotisations de 15 500 $ sont nécessaires pour acquérir 1 722,22 $ en prestations futures, ce qui explique qu'on utilise cette limite plutôt que 1 715 $. Le facteur de 9 accorderait une déduction plus importante aux jeunes participants qu'aux plus âgés, mais l'excès des déductions serait complètement neutralisé à mesure que le contribuable vieillit.

À titre d'exemple, supposons un contribuable ayant un revenu annuel de 40 000 $ et participant à un régime à prestations déterminées dont le rendement est de 1 p. 100. La valeur des prestations liées à l'année 1988 est de 400 $. En utilisant le facteur de 9, on calcule que

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les 400 $ de prestations équivalent à 3 600 $ en cotisations. Pour 1989, les cotisations à un REER seraient donc limitées à (18 p. 100 x 40 000 $) - 3 600 $, soit 3 600 $. Un régime à prestations déterminées ayant un rendement de 2 p. 100 absorberait entièrement le plafond des cotisations à un REER pour ce même épargnant, alors qu'un régime moins généreux lui laisserait une plus forte marge de cotisation.

Les employeurs auraient la responsabilité de déclarer à Revenu Canada les facteurs d'équivalence (c.-à-d. les cotisations de l'employeur et de l'employé et le rendement obtenu dans le cas d'un régime à prestations déterminées).

Le gouvernement prévoit en outre la mise en oeuvre de deux nouveaux concepts: le facteur de rétablissement et le facteur d'équivalence pour service antérieur. Le premier facteur permettrait aux épargnants qui quittent un RPA ou un RPDB sans avoir acquis de droit aux prestations futures d'élargir leur marge de cotisation à un REER d'un montant égal aux cotisations versées par le régime dans leur compte. Le second facteur d'équivalence réduirait la marge de cotisation à un REER d'un montant égal à la valeur des prestations (transformées en cotisations) accordées en vertu d'un régime à prestations déterminées à l'égard des années de service antérieur.

L'avant-projet de loi comprend la circulaire d'information publiée par Revenu Canada dans le but d'incorporer les nouvelles règles à la Loi de l'impôt sur le revenu et prévoit plusieurs autres modifications touchant notamment l'acquisition du droit aux prestations après deux ans de participation à un RPDB, la retraite anticipée ou tardive d'un participant à un RPA, les régimes inter-entreprises et les transferts entre régimes.

D. Les conséquences de la réforme en matière de politique publique

Parce que les règles régissant les régimes privés de pension sont complexes, le débat public est inexistant. Cela est troublant, compte tenu de l'importance de la réforme proposée. Les autorités politiques doivent s'interroger sur les conséquences administratives et sur la progressivité fiscale de la législation proposée.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

L'équité horizontale (définie comme le fait d'accorder un traitement fiscal égal à des individus différents se trouvant dans une situation économique identique) semble garantie. Par exemple, les participants à un régime à prestations déterminées à faible rendement verraient une augmentation de la marge des cotisations admises à un REER; les personnes dont les revenus fluctuent pourraient reporter sur sept ans les marges cumulées; les plafonds des cotisations aux régimes à cotisations déterminées seraient égaux à la valeur des cotisations annuelles qui seraient nécessaires au financement d'un régime à prestations déterminées.

Toutefois, la progressivité du nouveau régime fiscal n'est pas évidente. D'une part, la hausse des plafonds des cotisations déductibles d'impôt favoriserait les contribuables à revenu élevé participant à des régimes à cotisations déterminées. Les contribuables à revenu plus faible verraient diminuer la limite de leurs cotisations, à cause du plafond relatif de 18 p. 100. Par ailleurs, ceux qui participent à des régimes à prestations déterminées ayant un rendement de plus de 2 p. 100 (comme les parlementaires canadiens, qui reçoivent 5 p. 100, ou les juges, qui reçoivent 4 p. 100 et peuvent également cotiser 7 500 $ à un REER) seraient en marge de la loi. Les participants à des régimes à prestations déterminées à rendement élevé (mais inférieur à 2 p. 100) verraient leurs cotisations admises à un REER diminuer considérablement.

L'acquisition des droits après deux ans par les épargnants participant à des RPDB pourrait s'avérer coûteuse pour les employés, si l'on accepte l'hypothèse que cette mesure accroîtrait le taux de roulement du personnel. Les employés pourraient alors voir leur salaire à long terme se réduire. À l'opposé, on devrait observer une plus grande mobilité de la main-d'oeuvre, ce qui favoriserait une économie plus efficace. Cependant, malgré toutes les nouvelles règles proposées, de nombreux Canadiens ne pourraient pas transférer leurs cotisations d'un employeur à un autre à moins d'avoir acquis le droit aux prestations. Pourtant, ces cotisations appartiennent aux employés, compte tenu du fait que ces derniers acceptent implicitement une rémunération moindre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

La gestion des régimes à prestations déterminées serait fort complexe. Les employeurs auraient fort à faire, en particulier dans l'évaluation des facteurs de rétablissement et des facteurs d'équivalence pour service antérieur. Ces estimations actuarielles seraient très coûteuses. L'employeur devrait s'assurer que l'employé comprend parfaitement pourquoi sa marge de cotisation au REER se rétrécit, et il devrait conserver d'imposantes banques de données. Frank Speed, vice-président de l'Association canadienne des compagnies d'assurance de personnes, a déclaré: "Les nouvelles règles fiscales, avec leurs facteurs d'ajustement, créeront probablement un autre cauchemar administratif qui forcera encore d'autres régimes de pension à interrompre leurs activités".

Au fil des années, la crédibilité du gouvernement en matière de réforme des pensions privées s'est grandement détériorée. Ses nombreuses hésitations et ses propositions de réforme fort complexes y sont évidemment pour quelque chose. Le dernier retard dans la mise en oeuvre de nouvelles règles régissant l'épargne-retraite est le cinquième en six ans. Pour beaucoup de gens, il est aujourd'hui impossible de planifier efficacement leurs épargnes en vue de la retraite, les règles proposées tendant à changer trop souvent. La résistance des employeurs à appliquer les nouvelles règles est raisonnable, compte tenu de l'expérience passée. En fait, on peut croire que les employeurs attendent la sanction royale pour s'assurer que lorsqu'ils réviseront leur position en matière de pension pour trouver le type de régime qui leur est le moins coûteux, ils ne disposeront plus d'une proposition gouvernementale, mais bien de règles qui seront certaines.

Enfin, comme le gouvernement tente de réduire son déficit budgétaire, il serait important de savoir à combien les autorités estiment le coût de la réforme proposée sur le plan des dépenses fiscales.

MESURES PARLEMENTAIRES

Les parlementaires n'ont pas examiné l'avant-projet de loi présenté en mars 1988. Il leur faudra attendre la fin de l'été 1989 avant

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de connaître les nouvelles intentions du gouvernement. Le débat au Parlement devrait avoir lieu à l'automne.

CHRONOLOGIE

1919 - Les cotisations des employés aux RPA sont déductibles aux fins de l'impôt (Loi de l'impôt de guerre sur le revenu).

1957 - Les REER sont offerts aux épargnants en vue de leur retraite. Ils visent essentiellement les travailleurs autonomes.

1961 - La Loi de l'impôt sur le revenu est modifiée pour permettre aux employeurs de cotiser à un RPDB.

1966 - Création du RPC et du RRQ.

1972 - Première édition de la circulaire d'information 72-13R7 publiée par Revenu Canada. Cette publication définit les règles d'agrément des régimes de pension privés.

1976 - Hausse des plafonds des cotisations aux RPA, aux REER et aux RPDB.

1982 - Livre vert intitulé De meilleures pensions pour les Canadiens.

1984 - Publication par le gouvernement libéral d'une proposition de réforme des pensions. Une des mesures proposées prévoit l'utilisation d'un facteur d'équivalence de 9.

mai 1985 - Les Conservateurs présentent leur première proposition de réforme des pensions.

février 1986 - Adoption du projet C-23, modifiant les limites des REER et éliminant les plafonds de cotisations aux régimes à prestations déterminées.

octobre 1986 - Le ministre des Finances annonce de nouvelles mesures législatives réformant globalement les régimes de pension privés.

janvier 1987 - Entrée en vigueur de la Loi sur les normes de prestation de pension.

juin 1987 - Livre blanc sur la réforme fiscale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

28 mars 1988 - Présentation d'un avant-projet de loi réformant le traitement fiscal des pensions privées.

19 août 1988 - Report d'une année de la proposition présentée en mars 1988.

27 avril 1989 - On annonce que les nouvelles règles entreront en vigueur en 1991.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

D'Iorio, Peter A. "The Year of Living Dangerously". Benefits Canada, novembre 1987, p. 7-12.

Dutka, Randall J. et al. Pensions and Retirement Planning - 1987. Don Mills, C.C.H. Canadian Limited, 1987.

Foster, G.V. "Are You Suffering from Pension Tension?". Financial Post-Moneywise, septembre 1988, p. 36-45.

Ministère des Finances. Des pensions plus accessibles aux Canadiens. Ottawa, février 1984.

Ministère des Finances. Document budgétaire. Ottawa, 23 mai 1985.

Ministère des Finances. Épargner pour la retraite. Ottawa, octobre 1986.

Ministère des Finances. Avant-projet de modification de la Loi de l'impôt sur le revenu et du Règlement de l'impôt sur le revenu concernant l'épargne-retraite. Ottawa, 28 mars 1988.

Rudd, D'Alton S. "The Corporate Group Pension Plan. Will it Survive?". Business Quarterly, automne 1987, p. 33-39.

Speed, Frank W. "The Disappointments from a Decade of Pension Reform". Canadian Speeches, février 1988, p. 6-8.

Statistique Canada. Régimes de pensions au Canada - 1986. Publication n° 74-401. Ottawa, 1988.